

Comédie

Etude de cas

Concertation sur le bassin du Dugeon

Dialoguer plutôt que contraindre :
l'expérience d'une collectivité du Doubs
(massif du Jura) dans la gestion de zones humides



Pierre-Yves GUIHENEUF

www.comedie.org

L'auteur

Pierre-Yves GUIHENEUF, consultant dans le domaine de la concertation et médiateur, est permanent de l'association GEYSER et de la SCOP DialTer

Ce document a été rédigé sur la base d'une étude menée par la Scop DialTer pour la Région Nord Pas-de-Calais dans le cadre du programme « Eau dans l'Audomarois ».

www.comedie.org

Etude réalisée sur la base d'entretiens menés en 2013 et 2014 avec : **Jean Patoz**, vice-président de la Communauté de communes du plateau de Frasne et du val du Drugeon (CFD), président du Comité de pilotage Natura 2000 (jusqu'en 2014) ; **Michel Sauret**, technicien zones humides au Syndicat Mixte des milieux aquatiques du Haut-Doubs ; **Geneviève Magnon**, Chargée de mission Natura 2000 au Syndicat Mixte des milieux aquatiques du Haut-Doubs ; **Cyril Valion**, agriculteur, élu à la CFD. Les analyses et propositions mentionnées dans ce document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et n'engagent en rien l'organisme financeur ni les personnes et organismes consultés lors des entretiens.

Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source et de non altération du contenu.
Comédie, février 2017.

Le bassin du Dugeon, dans le département du Doubs, est un ensemble de zones humides remarquables pour la diversité de leur faune et de leur flore. Il abrite un site Ramsar qui couvre 5906 hectares et un périmètre Natura 2000 qui s'étend sur 6704 hectares.

La préservation des zones humides du bassin du Dugeon

La vallée du Dugeon est composée d'une diversité de zones humides : cours d'eau, marais, étangs, tourbières, prairies humides... Dans les années cinquante à soixante-dix, des travaux de recalibrage de la rivière Dugeon, de suppression de ses méandres et d'assèchement des terres ont été entrepris afin de créer quelques 2000 hectares de zones agricoles à conquérir sur des milieux naturels. Finalement, seuls 150 hectares environ ont été aménagés mais ces travaux ont eu d'importants impacts sur les milieux naturels.

Dans les années soixante-dix à quatre-vingt, l'agriculture s'est intensifiée en périphérie de la zone mais la vallée du Dugeon elle-même a connu une phase de déprise et de dégradation des milieux : assèchement du marais, minéralisation des tourbières. Dans les années quatre-vingt, des scientifiques et des associations favorisent une prise de conscience de la richesse des milieux, ce qui incite des élus locaux à lancer un programme de restauration des anciens méandres de la rivière, grâce à des fonds européens mobilisés dans le cadre du programme Life. Ces travaux sont menés de 1997 à 2010 sur une longueur de 7 km de rivière (qui en compte une trentaine au total) et ils permettent la remise en eau d'environ 70 à 80 % des anciens méandres. Ils se sont terminés en 2015 par des travaux de réaménagement des cours d'eau dans la traversée des villages.

Parallèlement à ces grands chantiers de terrassement, des travaux sont entrepris pour remettre les tourbières et marais dans un état écologique plus satisfaisant : achat de foncier, rebouchage de fossés de drainage, remise en eau de tourbières, coupes d'arbres, création de cheminements piétonniers, etc. Enfin, des actions sont menées dans le cadre de Natura 2000 pour encourager des pratiques agricoles compatibles avec la préservation de la qualité de l'eau.

L'ensemble de ces actions menées par la Communauté de communes du plateau de Frasne et du val du Dugeon (CFD), depuis les travaux de restauration des milieux jusqu'aux mesures d'accompagnement des agriculteurs, sont souvent citées en exemple dans le domaine de la préservation et de restauration des zones humides. La CFD a ainsi obtenu en 2012 le grand prix Natura 2000. Les conditions de cette réussite tiennent à la fois aux particularités du milieu local et aux choix de la CFD en matière de concertation.

Depuis 2013, celle-ci a transféré ses compétences au Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques du Haut-Doubs, qui rassemble trois autres communautés de communes ainsi que le Département et qui a désormais en charge la préservation des milieux humides de la vallée du Dugeon.



Natura 2000 : un enjeu de négociation

La création du périmètre Natura 2000 au cours des années quatre-vingt-dix a fait l'objet d'une importante concertation, notamment avec le monde agricole et celui de la chasse qui n'y étaient pas favorables. L'objectif des élus était de mobiliser des fonds publics susceptibles de les aider dans leurs tâches de préservation des milieux et notamment de la biodiversité floristique et faunistique, mais les agriculteurs et les chasseurs craignaient des contraintes administratives et la limitation de certaines de leurs activités.

Du fait de la volonté des élus locaux de ne pas passer en force, des réunions de concertation se sont déroulées sur un principe d'information et de négociation au cas par cas, dans la suite du programme Life. Les agriculteurs manifestant une opposition forte au programme ont vu leurs exploitations exclues du périmètre Natura 2000. Finalement, la concertation s'est révélée productive mais des réunions ont dû être organisées dans tous les villages afin d'assurer une bonne information et de dessiner le périmètre parcelle par parcelle. Le site Natura 2000 du bassin du Drugeon " (zone de protection spéciale FR 4310112) a finalement été créé par arrêté du 23 décembre 2003.

Aujourd'hui, l'existence de cette zone Natura 2000 permet de mobiliser des aides publiques conséquentes pour les agriculteurs (plus de 1000 hectares sont sous contrat agrienvironnemental).

Pourquoi les agriculteurs se sont-ils globalement montrés favorables à la mise en place du programme Natura 2000 ? Pour Cyril Valion, agriculteur et élu à la CFD, outre l'intérêt financier lié à la pérennisation des mesures agrienvironnementales, plusieurs facteurs peuvent l'expliquer.

En premier lieu, l'agriculture locale est exclusivement représentée par un élevage bovin laitier consacré à la production de fromages sous AOC (Appellation d'origine contrôlée) : Comté, Morbier, Mont d'Or. Or l'image de ces fromages, et notamment celle du comté, est basée sur la qualité du milieu naturel et notamment sur la diversité de la flore qui constitue un argument en faveur du goût du produit (plusieurs centaines d'espèces de plantes dans un pré...). Les objectifs de la CFD qui visaient à préserver la qualité des milieux naturels et la biodiversité étaient donc convergents avec ceux des éleveurs.

En second lieu, la plupart des pratiques recommandées pour la préservation des zones humides étaient proches de celles déjà incluses dans les cahiers des charges AOC des productions fromagères : faible densité de bovins à l'hectare, fertilisation chimique très restreinte, usage de pesticides exceptionnel, voire proche de zéro... Elles visent globalement à limiter le niveau d'intensification des pratiques agricoles, un objectif également affiché dans les cahiers des charges des AOC qui misent sur la qualité du produit aux dépens des quantités produites. Le « saut » à franchir en matière de changement de pratiques était donc limité.

En troisième et dernier lieu, l'expérience déjà ancienne des AOC avait créé chez les agriculteurs une culture de l'engagement contractuel et de la négociation. Les éleveurs sous AOC de la région recherchent moins une liberté totale au niveau de leurs pratiques qu'une certaine sécurité face à des marchés souvent jugés aléatoires. Les politiques de contractualisation leur sont donc familières et le fait de s'engager dans des contrats agrienvironnementaux ne représentait pas pour eux un changement de culture radical.

Cela dit, une minorité d'agriculteurs conteste le programme et n'adhère pas aux mesures proposées. Pour Cyril Valion, il s'agit principalement de producteurs dont la situation économique est précaire, dont les surfaces sont par exemple trop restreintes et qui considèrent que l'intensification de leur système de production peut constituer une réponse. Pour ceux-là, les mesures favorables à l'extensification se révèlent peu adaptées. Un dialogue est engagé au cas par cas avec eux pour trouver des solutions techniques en fonction de leurs situations particulières.

Les agriculteurs dans leur majorité ont été les premiers bénéficiaires du programme Natura 2000 mais ils ne sont pas les seuls. Le programme contribue également au financement des travaux et de postes salariés à la CFD, en particulier ceux du technicien zones humides et de la chargée de mission Natura 2000. Globalement, entre 80 et 90 % du budget annuel de la CFD consacré aux milieux naturels est assuré par des fonds nationaux et européens. Cette somme est en grande partie dépensée sur place et réinjectée dans l'économie locale (salaires, investissements, travaux...) et il en va de même pour les subventions perçues par les agriculteurs ou autres bénéficiaires des mesures agrienvironnementales. Au total, le programme Natura 2000 a permis de mobiliser près d'un million d'euros pour le territoire sur la période 2009-2013.

Cet engagement volontaire et l'expertise issue de ces compétences ont permis d'obtenir un nouveau programme Life pour la restauration de tourbières pour la période 2014-2020.

Pour les élus, miser sur la richesse des milieux naturels est donc profitable à l'économie locale et cet argument permet d'emporter l'adhésion de certains élus eux-mêmes et de la population. Jean Patoz, vice-président de la CFD, fait remarquer en outre que cet engagement en faveur des milieux naturels est source de reconnaissance – y compris internationale – pour le territoire. Cette orientation forte ne l'empêche en rien de mener par ailleurs les mesures d'appui à l'économie locale et aux services qu'attend également la population.

Construire une culture locale du dialogue

La CFD insiste sur l'importance du dialogue avec les acteurs locaux pour expliquer la réussite de son action. Ne pas passer en force, expliquer et négocier, inciter plutôt que contraindre... Des outils contractuels comme le programme Life, le programme Natura 2000 et les mesures agrienvironnementales ont constitué des leviers importants. A l'inverse, des mesures réglementaires sont vécues localement comme des contraintes venant de l'extérieur du territoire et comme des rigidités qui rendent impossible tout ajustement au cas par cas et mettent en péril les habitudes de dialogue. C'est le cas par exemple d'un arrêté préfectoral de protection de biotope mis en place au début des années 2000.

Outre le choix d'outils pertinents, c'est une culture du dialogue qui s'est progressivement imposée au sein de la CFD, notamment pour ses relations avec les agriculteurs qui jouent un rôle clé dans le maintien de la qualité des milieux. Aux dires de la CFD, cette culture du dialogue se manifeste par :

- L'acquisition d'un langage commun autour de termes-clés comme la notion de « dégradation » des milieux, la réalité des évolutions du terrain étant très diversement perçue par les acteurs du territoire. Dans ce cas précis, des études menées en commun ont permis d'objectiver certains constats ou mesurer certaines évolutions. Ces discussions autour des résultats des études permettent également à chacun de mieux comprendre comment se construit la vision des autres.
- La négociation gagnant-gagnant, ce qui passe par l'explicitation des besoins de chacun et la recherche de compromis. C'est le cas dans la recherche d'un équilibre entre des objectifs environnementaux portés par la CFD et les enjeux économiques auxquels se heurtent par exemple les agriculteurs. Exemple : la mise en avant de la biodiversité floristique des prés humides et sa préservation rejoignent à la fois un objectif environnemental et un souci des éleveurs de développer une image de qualité pour des productions comme le Comté.
- La création de confiance entre la CFD et les agriculteurs. Cela passe par une grande disponibilité des techniciens, leur présence sur le terrain, une écoute bienveillante de leur part envers les problèmes de leurs interlocuteurs, leur capacité d'initiative et de négociation, l'abandon de tout rôle de sanction, celui-ci étant dévolu à l'administration. Le fait de ne pas avoir de pouvoir de contrôle permet aux techniciens de la CFD d'être plus facilement à l'écoute des difficultés éventuelles des agriculteurs dans l'application de leurs engagements et de chercher avec eux des solutions.

La concertation avec le monde agricole ne passe donc pas seulement par des réunions de travail entre élus et responsables professionnels mais par un travail patient au quotidien des techniciens de la CFD qui doivent être à la fois dévoués à leur employeur mais aussi proches des agriculteurs, compréhensifs à leur égard, soucieux de la qualité des relations humaines et capables de négocier des arrangements à court terme pour préserver une orientation générale à long terme. Michel Sauret, technicien zones humides, estime que les dimensions

relationnelles constituent une part importante de son travail et qu'elles ont liées à une exigence de professionnalisme dans ses interventions aux côtés des agriculteurs.

« *C'est beaucoup une question de personnes* » fait remarquer Jean Patoz, vice-président de la CFD. C'est aussi une question de temps, cette confiance se créant dans la durée. La définition d'objectifs ambitieux en matière de préservation des milieux, la souplesse dans l'application des orientations et la prise en considération des objectifs de ses partenaires sur le terrain : la CFD considère cette politique pragmatique comme une de ses lignes directrices.

Créer de la connaissance, mobiliser les savoirs empiriques

La CFD explique également ses succès par l'importance donnée à la création de compétences et à la connaissance du terrain par elle-même et par les acteurs locaux.

La création d'une compétence de sa propre équipe tient évidemment aux profils recrutés mais également à l'apprentissage réalisé au fil des années. Pour Jean Patoz, cet apprentissage se manifeste dans :

- Des compétences scientifiques et techniques acquises progressivement au fil de leurs réalisations et par le contact avec divers spécialistes par les techniciens de la CFD dans le domaine du génie écologique, de l'agronomie, etc. La création d'un pôle opérationnel d'expertise sur les zones humides, désormais consulté par des acteurs extérieurs au territoire, est une réalité pour la CFD, même si la modestie de ses moyens limite de fait l'importance de l'équipe technique, qui comptait 4 personnes au moment où a été réalisée cette monographie (soit 2,5 équivalents temps plein sur le Drugeon), hors service assainissement.
- Des connaissances nécessaires au montage de dossiers, recherche de financements, mise en réseau avec d'autres acteurs de la préservation des zones humides, qui ont permis de canaliser des ressources conséquentes.
- Une connaissance des personnes et une pratique concrète du terrain, due à leur présence sur place au contact des agriculteurs et des autres acteurs locaux. Cette connaissance est à la fois utile pour mieux appréhender les situations et est source de reconnaissance de l'implication des techniciens par les acteurs locaux.

Une autre dimension importante tient à la connaissance du terrain et de ses problèmes par la CFD. Celle-ci s'est construite en mobilisant à la fois le savoir empirique des acteurs locaux, notamment des agriculteurs, et le savoir scientifique d'experts.

Il existe sur place une station de recherche du CNRS sur les tourbières, située dans la réserve naturelle régionale des tourbières de Frasne, gérée par des scientifiques de plusieurs universités, dont celle de Franche Comté. Ses travaux portent essentiellement sur les réponses des tourbières au changement climatique et ils sont peu opérationnels au regard des enjeux d'adaptation des pratiques agricoles ou de préservation de la ressource en eau.

La mobilisation de savoirs experts passe donc par des études spécifiques sur des enjeux plus immédiats.

C'est le cas par exemple d'une étude agro-économique menée en 2013 sur la biodiversité des prairies de fauche utilisées par les éleveurs. Cette étude a été conduite par un Comité de pilotage associant la collectivité, les agriculteurs, des services de l'Etat (DDT et DREAL), des organismes professionnels agricoles (Chambre d'agriculture, Comité interprofessionnel du gruyère de Comté, contrôle laitier) et un lycée agricole. Elle a mobilisé l'expertise du Groupe régional agronomique pédologique et environnement et le Conservatoire botanique national de Franche-Comté, en lien avec la faculté des Sciences de l'Université de Franche-Comté et une association locale (CPIE). Elle a porté sur les pratiques agricoles et la flore de 6 exploitations laitières, les agriculteurs étant eux-mêmes étroitement associés aux travaux. Elle a montré que dans certaines situations localisées, des pratiques d'élevage inappropriées conduisaient à une réduction de la richesse floristique et à une dégradation de la valeur fourragère.

Cette étude a permis d'avancer dans la compréhension du fonctionnement des milieux et dans la recherche de solutions pour préserver la diversité floristique. Pour Jean Patoz, il est nécessaire de disposer d'éléments factuels pour convaincre les professionnels et, pour que les conclusions d'une étude soient acceptées par tous, il est préférable d'y associer les parties concernées : *« Impliquer les personnes concernées dans l'étude, c'est le bon moyen pour que les résultats soient acceptés. Une étude menée par un cabinet extérieur sans implication locale aurait pu donner les mêmes résultats mais il n'est pas certain qu'ils auraient été aussi bien compris et intégrés »*.

Cyril Valion, élu à la CFD et éleveur lui-même, estime qu'il est toujours indispensable de bien saisir la logique des éleveurs. *« Il faut prendre en compte la réalité économique, sinon on ne peut pas comprendre les motivations des éleveurs et on ne peut pas apporter de solutions adaptées »*. Le faire avec leur participation active s'est avéré d'autant plus efficace.

Au-delà de cette étude particulière, la mobilisation de connaissances scientifiques permettant de mieux appréhender le fonctionnement hydraulique de la zone est une nécessité. Geneviève Magnon, chargée de mission Natura 2000, estime que la mesure des changements floristiques est nécessaire mais insuffisant pour agir durablement sur les équilibres écologiques des zones humides et qu'une meilleure connaissance du marais et de l'ensemble du bassin versant, notamment des flux (circulation de l'eau et des polluants), est indispensable. C'est un objectif pour les années à venir. Il est abordé de façon opérationnelle à travers le nouveau programme Life.

La Communauté de communes Frasne Drugeon et le Syndicat Mixte des milieux aquatiques du Haut-Doubs ont toujours manifesté leur souhait de mener des politiques contractuelles en relation étroite avec le monde agricole. Le succès tient à la volonté des élus et à l'implication des techniciens, mais également à des choix qui se sont révélés judicieux, en particulier l'importance donnée à une concertation quotidienne, un partenariat avec le monde agricole fait à la fois de respect et d'exigence, ainsi que la mobilisation de savoirs scientifiques et empiriques pour construire collectivement des connaissances sur le territoire.